

R. CASACION núm.: 2339/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera
Bajo

Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1428/2018

Excmos. Sres.

D. José Manuel Sieira Míguez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. César Tolosa Tribiño

En Madrid, a 27 de septiembre de 2018.

Esta Sala ha visto el presente recurso contencioso-administrativo número 2339/2017, formulado por el Sr. Letrado de los Servicios Jurídicos, D. Fernando Muñoz Ezquerro, en la representación que ostenta de la Comunidad de Madrid, contra la sentencia estimatoria dictada el tres de febrero de dos mil diecisiete por la sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso número 814/2015, sostenido contra el Acuerdo de 26 de marzo de 2015 dictado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Pedrezuela; habiendo sido parte recurrida la Asociación Ecologistas en acción de Madrid (AEDENAT), debidamente representada por la Procuradora Doña Paloma Briones Torralba y asistida por los Sres. Letrados D. César Huerta Izar de la Fuente y D. Jaime Doreste Hernández.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: La sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso número 814/2015, dictó sentencia, el tres de febrero de dos mil diecisiete, cuyo fallo es del siguiente tenor: <<Que ESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT contra el Acuerdo de 26 de marzo de 2015 dictado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Pedrezuela y declaramos su nulidad. [...]>>

Notificada a las partes, la recurrente preparó recurso para solicitar su estimación, al entender que se ha incurrido en infracción de las normas establecidas en los artículos 86.3 y 89.2 de la Ley de la jurisdicción, especificando que se ha vulnerado lo siguiente:

- <<a) Principio de sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano (Fundamento Tercero) que recoge el art. 2 del RDL 2/2008, de 20 de Junio.
- b) Principio de distribución de beneficios y cargas que contempla el art. 8.5 e) RDL 2/2008. (Fundamento Cuarto).
- c) Vulneración del art. 5 y el anexo 1 de la Directiva 2001/42/CE (recogido en el art. 8 y anexo 1 de la Ley 912006) por la inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en la Evaluación Ambiental Estratégica. (Fundamento Sexto).
- d) Se aprecia de forma indebida el art. 10.2 de la Ley 25/1998 (art. 22.3 TRLSRU actual) por apreciar una omisión de informes relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril. (Fundamento séptimo).
- e) Se vulnera el art. 25.4 del RDL 1/2001 del TR de la Ley de Aguas en relación al informe que emitirán las Confederaciones Hidrográficas sobre la existencia de recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas que se deriven de los Planes (Fundamento Noveno).
- f) Infracción del art. 15.4 del RDL 2/2008 por la falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del nuevo modelo territorial (Fundamento Décimo).

[...] Las infracciones que hemos apuntado se basan, como hemos explicado sucintamente, de acuerdo con la finalidad de este escrito, en interpretaciones incorrectas de los distintos preceptos, que llevan a la exigencia de requisitos no legalmente exigidos ...>>

SEGUNDO: Se tuvo por preparado el recurso en la instancia por Auto de cuatro de mayo de dos mil diecisiete y, emplazadas las partes, se personaron en este Tribunal de Casación; La Sala de admisiones acordó lo siguiente:

<<1º) Admitir el recurso de casación nº 2339/2017 preparado por el Letrado de la Comunidad de Madrid contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, de fecha 3 de febrero de 2017, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo nº 814/2015.

2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, y las normas jurídicas que serán objeto de interpretación en sentencia son las respectivamente indicadas en el fundamento de derecho segundo de la presente resolución.

Esto es, la cuestión que precisa ser esclarecida consiste en determinar:

"si atendidas las circunstancias del caso podía apreciar la Sala de instancia como causa de nulidad del plan el principio de sostenibilidad del desarrollo territorial urbano, el principio de distribución de beneficios y cargas, la inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en el Evaluación Ambiental Estratégica; la omisión de informes relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril y de la Confederación Hidrográfica sobre la existencia de recursos hídricos; y la falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del modelo territorial."

Y, por otra parte, las normas que deberán ser objeto de interpretación son:

"los artículos 2, 8.5.c) y 15.4 del RDL 2/2008; Directiva 2001/42 y artículo 8 de la Ley 9/2006 sobre Evaluación Ambiental; artículo 10.2 de la Ley 25/98 -actual artículo 22.3 TRLSRU- y artículo 25.4 RDL 1/2001 y sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso.

3º) Para la sustanciación del recurso, comuníquese esta resolución a la Sala de instancia y remítanse las actuaciones a la Sección quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos, dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 90.6 y 92.1 de nuestra Ley jurisdiccional.

4º) No se hace especial pronunciamiento en materia de costas procesales.

5º) Publíquese este auto en página web del tribunal Supremo>>.

TERCERO: La parte recurrente, dentro del plazo prevenido en la Ley, presentó escrito en el que solicita se dicte sentencia de la sentencia

impugnada; E interpone recurso para defender que <<la cuestión que precisa ser esclarecida consiste en:"si atendidas las circunstancias del caso podía apreciar la Sala de instancia como causa de nulidad del plan el principio de sostenibilidad del desarrollo territorial urbano, el principio de distribución de beneficios y cargas, la inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en el Evaluación Ambiental Estratégica; la omisión de informes relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril y de la Confederación Hidrográfica sobre la existencia de recursos hídricos; y la falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del modelo territorial."[...]>>

Considera que <<las normas que deberán ser objeto de interpretación son:los artículos 2, 8.5.c) y 15.4 del RDL 2/2008; Directiva 2001/42 y artículo 8 de la Ley 9/2006 sobre Evaluación Ambiental; artículo 10.2 de la Ley 25/98 -actual artículo 22.3 TRLSRU- y artículo 25.4 RDL 1/2001 y sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso.>>

CUARTO: Concedido traslado a la recurrida, la representación de Ecologistas en acción en Madrid-Aedenat formuló su oposición a lo interesado de contrario y para solicitar se <<dicte resolución por la que se declare indebidamente preparado el recurso de casación interpuesto y su correlativa inadmisión, ...>>; tras la oportuna tramitación, se señaló para la deliberación, votación y fallo el veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, fecha en la que se celebró con observancia de las formalidades legales esenciales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Se interpone el presente recurso contra la sentencia estimatoria dictada el tres de febrero de dos mil diecisiete por la sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso número 814/2015, sostenido contra el Acuerdo de 26 de marzo de 2015 dictado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Pedrezuela.

SEGUNDO: Por Auto de cuatro de mayo de dos mil diecisiete la Sala de admisiones acordó lo siguiente:

<<1º) Admitir el recurso de casación nº 2339/2017 preparado por el Letrado de la Comunidad de Madrid contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, de fecha 3 de febrero de 2017, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo nº 814/2015.

2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, y las normas jurídicas que serán objeto de interpretación en sentencia son las respectivamente indicadas en el fundamento de derecho segundo de la presente resolución.

Esto es, la cuestión que precisa ser esclarecida consiste en determinar:

"si atendidas las circunstancias del caso podía apreciar la Sala de instancia como causa de nulidad del plan el principio de sostenibilidad del desarrollo territorial urbano, el principio de distribución de beneficios y cargas, la inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en el Evaluación Ambiental Estratégica; la omisión de informes relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril y de la Confederación Hidrográfica sobre la existencia de recursos hídricos; y la falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del modelo territorial."

Y, por otra parte, las normas que deberán ser objeto de interpretación son:

"los artículos 2, 8.5.c) y 15.4 del RDL 2/2008; Directiva 2001/42 y artículo 8 de la Ley 9/2006 sobre Evaluación Ambiental; artículo 10.2 de la Ley 25/98 -actual artículo 22.3 TRLSRU- y artículo 25.4 RDL 1/2001 y sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso". [...]>>

TERCERO: Según expone la sentencia de instancia,

<<La parte recurrente impugna el citado Acuerdo en base a los motivos que de manera sintética se pasan a exponer:

a.- Nulidad de pleno derecho del Plan por la indebida justificación del mismo así como por la arbitrariedad e insostenibilidad de la ordenación propuesta. Ataca el rediseño urbanístico propuesto pese al excedente de vivienda vacía, 570, y solares vacantes, 328, dado que la previsión de 1098 viviendas en Suelo Urbanizable Sectorizado y hasta 2000 en el No Sectorizado supondría una vulneración del principio de sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano no obedeciendo a ningún ejercicio racional del ius variandi.

b.- Vulneración de principio de distribución de beneficios y cargas por tratarse de una ordenación inviable económicamente para los propietarios del Suelo Urbanizable. Señala que los costes de cesión de suelo para viales, de cesión de aprovechamiento para el Ayuntamiento

y la asunción de costes de urbanización son superiores al valor de venta inmobiliario con vulneración del *artículo 8.5 c) del Real Decreto Legislativo 2/2008* .

c.- Nulidad de pleno derecho del Plan por infracción del *artículo 56.4 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM)* al no haberse procedido a la aprobación del correspondiente Avance a pesar de haberse tramitado el mismo.

d.- Nulidad de pleno derecho del Plan por la inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en su tramitación y evaluación ambiental. Señala que la Memoria no realiza ninguna mención ni razonamiento acerca de las distintas alternativas de planeamiento consideradas. Indica que se ha limitado a una mera descripción o reseña de la alternativa 0 sin ni siquiera presentarse como alternativa y sin plantear modelo territorial alternativo alguno.

e.- Nulidad de pleno derecho del Plan con infracción de los *artículos 22.3 del TRLSRU y 10.2 de la Ley 25/1998, de 29 de julio*, por omisión de informes sectoriales preceptivos refiriéndose, en concreto, a los relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril.

f.- Nulidad de pleno derecho del Plan por ausencia de justificación de la subsanación de deficiencias denunciadas en el informe de la demarcación de carreteras de 13 de marzo de 2014.

g.- Nulidad de pleno derecho del Plan por falta de acreditación de la disponibilidad de recursos hídricos para satisfacer las necesidades del nuevo modelo territorial. Aduce la infracción de los *artículos 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio y 15.3 de la Ley 8/2007* por error en la emisión del informe emitido por la Confederación en relación con la falta de previsión del incremento asociado al crecimiento del suelo urbano consolidado.

h.- Nulidad de pleno derecho del Plan por falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del nuevo modelo territorial. Aduce la infracción del *artículo 15.4 del RDL 2/2008* ya que el informe de sostenibilidad económica se limita a realizar un análisis de los presupuestos municipales de los años 2009 a 2011.

i.- Nulidad de la clasificación como suelo urbano consolidado de diferentes ámbitos por infracción de los *artículos 12.3 del RDL 2/2008 y 14 de la LSCM*>>.

CUARTO: Empieza la sentencia recurrida señalando que <<En el primero de los motivos de impugnación la Asociación recurrente parte de la indebida justificación del mismo así como de la arbitrariedad e insostenibilidad de la ordenación propuesta. Ataca el rediseño urbanístico propuesto pese al excedente de vivienda vacía, 570, y solares vacantes, 328, dado que la previsión de 1098 viviendas en Suelo Urbanizable Sectorizado y hasta 2000 en el No Sectorizado supondría una vulneración del principio de sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano no obedeciendo a ningún ejercicio racional del *ius variandi*>>.

La sentencia tras analizar la evolución de la población concernida y tras un riguroso análisis de los documentos del plan, esencialmente de su Memoria, concluye que <<En suma, si, como dijimos al principio, la ocupación del suelo debe ser eficiente, los usos deben combinarse de forma funcional e implantarse realmente,

cumplir una función social y asegurar un resultado equilibrado, con los datos que hemos ido esbozando resulta notoriamente insuficiente la memoria como para poder sostener que el nuevo Plan General cumple con dicho principio y por ello se estimará el motivo>>.

QUINTO: En el análisis de los motivos de impugnación, continúa la sentencia afirmando que <<En el segundo de los motivos se alega que el Plan vulnera el artículo 8.5 c) del TRLS08 y con ello el principio de distribución de beneficios y cargas por tratarse de una ordenación inviable económicamente para los propietarios del Suelo Urbanizable>>.

Según la sentencia: <<Tratándose de un Plan General, el *artículo 42 del Reglamento de Planeamiento* alude sólo a la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la estructura general y orgánica del territorio y a la implantación de los servicios, incluidos en los programas cuatrimestrales derivándose de dicho precepto la necesidad de que el Estudio Económico Financiero alcance a las actuaciones necesarias en el suelo urbanizable (SSTTS de 30 de octubre de 2009 y 11 de octubre de 2016, casación 2737/2015)>>.

Sostiene la sentencia que <<La parte recurrente alude a la quiebra de aquél principio que la ejecución de los Sectores supone para sus propietarios por las obligadas cesiones de suelo para viales y aprovechamiento a favor del Ayuntamiento y la asunción de los costes de urbanización expresando que superarían el valor de venta inmobiliaria y todo en clara discriminación con los propietarios del suelo urbano que se verían favorecidos por dichas cesiones a costa de dichos propietarios>>, si bien reprocha que <<Se echa en falta en el motivo un análisis detallado de tales alegaciones, ni siquiera el informe pericial de parte, que se limita a analizar el informe de sostenibilidad que, como ya hemos indicado es diferente al de viabilidad, que puedan llevar a las consideraciones reflejadas en el motivo>>.

No obstante, tras analizar la Memoria concluye que <<Fuera de que dichos números no se sostienen en un estudio económico-financiero que avale los precios expresados, ausencia que también destacamos en el informe pericial del Ayuntamiento, la propia Memoria expresa que "conforme a lo establecido en el artículo 42.5.f de la LSCM, el presente Plan General establece un plazo de 2 años desde la entrada en vigor del presente Plan General con la publicación de su acuerdo de Aprobación Definitiva en el BOCM, para el cumplimiento de los deberes urbanísticos que corresponden a los propietarios de suelo en los Sectores de Suelo Urbanizable, que no es otro que la formulación de la iniciativa privada" lo que exigiría un plan de viabilidad en tan corto plazo para determinar la rentabilidad de los desarrollos habida cuenta que se desconoce el alcance real del desarrollo industrial. El motivo, pues, también se estima>>.

SEXTO: Tras rechazar el motivo de nulidad de pleno derecho del Plan por infracción del artículo 56.4 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), al no haberse procedido a la aprobación del correspondiente Avance a pesar de haberse tramitado el mismo, asume la sentencia la resolución de la alegada inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en su tramitación y evaluación ambiental.

Según la sentencia <<Ya hemos recogido la información que el Plan nos da al respecto y de la misma podemos alcanzar la siguiente conclusión: la existencia de terrenos alrededor del casco de Pastizal y erial a pastos sobre superficies tipo piedemonte y Pastizal y erial a pastos sobre depresiones interiores posibilita el crecimiento en mancha de aceite del casco urbano: la existencia de la autovía A-1 posibilita el desarrollo de la industria en el municipio. Sobre tales premisas se asientan las tres alternativas, incluida la cero, y las dos que se enfrentan resultan tener parámetros y soluciones prácticamente idénticas. Podemos decir que no hay alternativas reales sino definición en búsqueda de un objetivo o finalidad a cumplir. El motivo, pues se estima>>.

SÉPTIMO: En el siguiente de los motivos, se analiza la nulidad de pleno derecho del Plan por infracción de los artículos 22.3 del TRLSRU y 10.2 de la Ley 25/1998, de 29 de julio, habida cuenta la omisión de informes sectoriales preceptivos, refiriéndose, en concreto, a los relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril.

Aclara la sentencia que:

<<Al respecto cabe traer a colación la Ley de Carreteras 25/1988, de 29 de julio. Esta Ley hace especial hincapié en la necesidad de coordinación de los planes de carreteras del Estado con los planes autonómicos o locales, con la finalidad de que se garantice la unidad del sistema de comunicaciones y se armonicen los intereses públicos afectados. Se prevé, en este sentido, que una vez acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente (artículo 10).

En el caso de autos el informe en cuestión no llegó a ser emitido dado que el acompañado con el escrito de contestación a la demanda, de fecha 13 de marzo de 2014, es concluyente cuando afirma "esta Demarcación de Carreteras considera que, para poder elevar un informe concluyente a la Dirección General de Carreteras, con la intención de que emita

una resolución favorable, ha de modificarse la documentación aportada, incluyendo lo siguiente [...]>>

OCTAVO: En el siguiente de los motivos, se instaba la nulidad de pleno derecho del Plan por falta de acreditación de la disponibilidad de recursos hídricos para satisfacer las necesidades del nuevo modelo territorial. Aduce la parte la infracción de los artículos 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio y 15.3 de la Ley 8/2007 por error en la emisión del informe emitido por la Confederación en relación con la falta de previsión del incremento asociado al crecimiento del suelo urbano consolidado.

Razona la sentencia que <<En el supuesto de autos el informe existe, es de fecha 28 de noviembre de 2013, y además, es favorable con condicionantes. No obstante ello, la Asociación recurrente disiente de la validez del mismo al haberse emitido considerando exclusivamente el incremento de 1091 viviendas sin tener en cuenta los solares vacantes en suelo urbano consolidado ni las previsiones de construcción en suelo urbanizable no sectorizado.

Tal apreciación es correcta ya que expresa "en relación al abastecimiento, en la documentación presentada se deduce que las nuevas demandas corresponderán en esencia, a las derivadas de la construcción de 1.091 viviendas, cifrándose el incremento de la demanda anual en unos 0,84 hm. Dicho aumento significará la necesidad de refuerzo de todo el sistema de abastecimiento, así como la construcción de un nuevo depósito" y determina su insuficiencia habida cuenta el contenido del informe emitido por Canal de Isabel II Gestión con fecha 11 de julio de 2014 con ocasión de la 2ª Aprobación Inicial del Plan General en relación con las Fichas urbanísticas del Documento 111. Normas Urbanísticas y en el que se recoge la nueva clasificación que supone "el incremento de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable residencial propuesto asciende a un total de 189.153 m edificables, 11.700 m² edificables en suelo urbano no consolidado y 177.453 m² edificables en suelo urbanizable sectorizado, en los que se plantea la ejecución de un total de 1.100 viviendas, 71 en suelo urbano no consolidado y 1.029 en suelo urbanizable sectorizado. Por otro lado, se propone un aumento estimado de suelo destinado a usos terciario, industrial y dotacional de 278.094 m² edificables, 3.809 m² edificables en suelo urbano no consolidado y 274.285 m² edificables en suelo urbanizable sectorizado, así como 34.396 m² de zona verde, 863 m² en suelo urbano no consolidado y 33.533 m² en suelo urbanizable sectorizado"

Así, tiene razón la pericial de la parte recurrente cuando afirma en su informe que no está evaluando la viabilidad del suministro de agua para superficie verde, que cifra en 42.558 m² derivada del mínimo legal de cesión de zona verde local en las zonas residenciales y tampoco se tiene en consideración el suelo industrial ni las actividades a desarrollar sobre el

mismo por lo que no podemos dar por emitido o existente un informe favorable en relación con todos los elementos determinantes del planeamiento propuesto>>.

NOVENO: En el siguiente de los motivos, se insta la nulidad de pleno derecho del Plan por falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del nuevo modelo territorial. Se alega la infracción del artículo 15.4 del RDL 2/2008, ya que el informe de sostenibilidad económica se limita a realizar un análisis de los presupuestos municipales de los años 2009 a 2011.

Según la sentencia <<en el informe de sostenibilidad que se limita a realizar un balance fiscal alejado de conceptos particulares pero fundamentales para el desarrollo del Plan General desde la perspectiva de las obligaciones económicas que para el consistorio conlleva su ejecución. El motivo, pues, se estima igualmente>>.

DÉCIMO: En el siguiente de los motivos se insta la nulidad de la clasificación como suelo urbano consolidado de diferentes ámbitos por infracción de los artículos 12.3 del RDL 2/2008 y 14 de la LSCM, si bien esta cuestión no va a resultar objeto del presente recurso.

DECIMOPRIMERO: Entrando a analizar los distintos argumentos utilizados por la Comunidad de Madrid para impugnar la sentencia recurrida, se hace referencia, en primer término a la causa de nulidad por aplicación el principio de sostenibilidad del desarrollo territorial urbano, afirmándose que <<En la sentencia, este principio se estudia para llegar a la conclusión de que la memoria no cumple con dicho principio y se achaca que se debería contener un estudio de viabilidad industrial>>, exigiendo, por tanto, documentos concretos que en realidad no se exigen en la normativa que regula la tramitación del Plan General.

De una atenta lectura del fundamento de la sentencia que estima el primer motivo de impugnación, no se desprende que dicha resolución haga referencia y menos aún exija, ningún tipo de documentación en la elaboración del Plan, diferente a los recogidos expresamente en la legislación aplicable, cuestión distinta es que llegue a la conclusión de que, atendidos y examinados los documentos que han de servir para valorar la racionalidad y viabilidad de la

nueva planificación, considere, con razonamientos y datos que asumimos, que dicha justificación no se alcanza en este caso, haciendo expresa referencia a la doctrina en las que esta Sala anula distintas modificaciones de planes generales, al considerar que los crecimientos previstos y que adquieren cobertura con la nueva clasificación no están suficientemente justificados y motivados.

Una de las manifestaciones más evidentes de esta doctrina, la encontramos en la sentencia recaída en el recurso 3436/2013, de fecha dieciocho de Junio de dos mil quince, sobre la modificación del PGOU de Ávila.

Se afirma en la referida sentencia que <<La recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007, de suelo, y en el Texto refundido vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico.

El preámbulo de la Ley, que se apoya expresamente en la Estrategia Territorial Europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, expresamente señala que se «propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa y desordenada». Este mandato se traduce en la definición de un conjunto de objetivos muy generales, cuya persecución debe adaptarse «a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística» (art. 2.2).

La realización efectiva del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y los derechos y deberes enunciados en el título I, la Ley de 2008, se consigue mediante la definición de unos criterios básicos de utilización del suelo (art. 10), que son otros tantos mandatos dirigidos a las administraciones públicas y, en particular, a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística. En síntesis:

- a) Frente a la presunción favorable al suelo urbanizable de la Ley de 1998, se trata ahora de controlar los nuevos desarrollos urbanos, que deberán estar justificados. Únicamente se deberá urbanizar « el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen », preservando el resto del suelo rural (art. 10.a).
- b) Se debe destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para el residencial, con una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial a viviendas sujetas a un régimen de protección pública (art. 10.b).

c) Los usos se deben ordenar respetando los principios de accesibilidad universal, igualdad entre hombres y mujeres, movilidad, eficiencia energética, garantía del suministro de agua, prevención de riesgos naturales y accidentes graves y protección contra la contaminación (art. 10.c)>>.

En el caso enjuiciado, se concluía <<que la modificación impugnada no se ajusta a los principios de desarrollo sostenible que acabamos de citar, dado que, no existe suficiente justificación de los nuevos desarrollos urbanos que se proponen, una vez descartada la necesidad de incrementar el número de viviendas, rompiéndose además, el modelo de ciudad compacta, lo que pone de relieve la sentencia de instancia, cuando razona que "sino que se trata de que el sector que se vaya a clasificar linde en dicha superficie con otros que ya estén previamente clasificados, solo de esa manera se cumple la finalidad de crecimiento compacto, afirmación que resulta dudosa para la clasificación que nos ocupa, baste por otro lado apreciar que del propio Plano 3 hoja 1 de la propia Modificación, donde se evidencia que el planeamiento en Ávila nunca se ha producido el crecimiento hacia el sur, sino hacia este y menos en forma de apéndice como el que se ha realizado...", añadiendo que "pese a lo dicho en la Memoria con el contenido de la misma no se pretende resolver verdaderas y reales necesidades de suelo residencial o comercial por cuanto que no se ha acreditado que concurren en el momento de la modificación y en un periodo de corto o medio plazo durante el cual se pretende llevar a efectos tales determinaciones urbanísticas esas necesidades de suelo residencial o comercial; y segundo, porque como resulta de no haber respetado los criterios de colindancia con el suelo urbano se comprueba que el planeamiento que se pretende introducir con dicha modificación no va dirigido a completar las tramas urbanas existentes, a solucionar problemas urbanísticos de las áreas degradadas ni a regenerar la ciudad existente sino que con la nueva clasificación de suelo urbanizable contenida en dicha modificación y con la forma en que contempla esa ampliación de suelo urbanizable, apenas colindante con el suelo urbano y mediante un verdadero desarrollo lineal, aumenta el impacto del crecimiento y atenta contra el principio de "modelo de ciudad compacta">>.

Ese mismo criterio lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de febrero de 2015, por la que se anula una modificación del Plan General de Burgos, razonando que <<se trata de valorar si esa modificación respeta los principios que definen un urbanismo sostenible y si respeta el modelo de ciudad compacta y no dispersa ni desordenada. Y la Sala no tiene ninguna duda de que dicha modificación no respeta claramente estos principios del urbanismo español, que ya se encontraban en vigor desde el año 2.007 y que debieron ser tenidos en cuenta y aplicados al aprobar dicha modificación. Y al no respetar dichos principios y facilitar dicha modificación la creación de un núcleo de población de unas 6.000 personas en un entorno natural singular, totalmente aislado no solo del núcleo de la ciudad sino también de otros sectores de suelo urbano, y separado además del resto de la ciudad por la circunvalación norte, es por lo que considera la Sala no solo que se han vulnerado dichos principios, como denuncia la parte

actora, sino que además en el presente caso no se ha acreditado la conveniencia de dicha modificación, y menos aún el interés público de la misma, como finalmente lo corrobora el hecho de que en la revisión del nuevo planeamiento se prevea para dicho suelo una nueva clasificación urbanística y una diferente ordenación urbanística en la que se excluye la componente edificatoria>>.

En el mismo sentido la más reciente sentencia de dieciocho de Enero de dos mil dieciséis, sobre el Plan Parcial del Área Homogénea AH-1 "Prado Palacio" (Valladolid).

En el presente caso, como se sostiene en el escrito de oposición al recurso, <<la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid no está exigiendo un Informe adicional no preceptivo, sino que lo que exige es que los Informes preceptivos (Memoria, Informe económico, Estudio de Viabilidad y de sostenibilidad) contengan una debida justificación de que ese gran suelo industrial que se proyecta y (que sirve de base para pretender triplicar la población del municipio) proceda de unas previsiones económicas reales>>.

DECIMOSEGUNDO: En segundo lugar y respecto de la nulidad por infracción del principio de distribución de beneficios y cargas, según la recurrente <<La Sala cuestiona la viabilidad económica del Plan y señala que los números no se sostienen, aludiendo a que se desconoce el alcance real del desarrollo industrial, asumiendo así la tesis de la recurrente de que quiebra el aludido principio, ya que los costes asumidos por los propietarios superarían el valor de venta inmobiliaria>>, considerando que se <<reclama la existencia de un estudio de mercado. Luego, de nuevo nos encontramos con que se exigen documentos que no son necesarios para la aprobación del Plan>>.

Nuevamente hemos de negar que la sentencia haya exigido la aportación de documentos diferentes a los legalmente previstos, en este caso, un estudio de mercado, lo que se sostiene, tras analizar el contenido de la memoria y la ponderación de los valores del suelo en función del coeficiente de homogeneización, es la necesidad de una adecuada justificación de la viabilidad del plan en tan corto plazo, estudio que al no existir, no permite sostener que el principio de equidistribución quede suficientemente preservado.

DECIMOTERCERO: En el tercero de los motivos se plantea la inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en la Evaluación Ambiental Estratégica.

La sentencia lo que mantiene es que las alternativas que se plantean en el Plan General de Pedrezuela son prácticamente iguales, por lo que no se cumple con lo dispuesto con el artículo 5.1 de la Directiva 2001/42/CE y artículo 8 de la Ley 9/2006 sobre Evaluación Ambiental.

La Disposición Final Primera del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, y en lo que respecta a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, constituye la incorporación al ordenamiento interno español de la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

El artículo 15.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 dispone que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en el propio precepto.

La finalidad de la Ley 9/2006, de 28 de abril, según su artículo 1, es promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas, mediante la realización de una evaluación ambiental de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Ya en el Informe Anual de 2010 a las Cortes Generales del Defensor del Pueblo, se plantea que <<La evaluación ambiental está pensada no para alcanzar una declaración de viabilidad ambiental de los planes y proyectos sino para evitar agresiones a la naturaleza.>> <<Los motivos de la ley residen en poder elegir, entre diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad planeada o proyectada. Pero esta elección, si ha de poder alcanzar tal finalidad, ha de poder recaer -como alternativa posible- en la alternativa de no realizarse, y por tanto esa alternativa ha de poder tener algún lugar en el proceso de evaluación>>.

En el presente caso, como sostiene la sentencia y se alega en el escrito de oposición al recurso “La alternativa 0 del Plan General no se contempla en el PGOU o se hace de manera puramente formal pues no está analizada desde el punto de vista ambiental. El PGOU descarta la alternativa 0 sin una justificación suficiente.

Tampoco se puede hablar de alternativas A y B: realmente las autodenominadas alternativas A y B no eran tales puesto que:

- ambas A y B clasifican como Suelo Urbanizable Sectorizado los mismos terrenos, siendo la diferencia entre las dos exclusivamente la ubicación de los distintos usos dentro de los mencionados suelos,
- ambas propuestas A y B mantienen exactamente el mismo número de viviendas a construir, planteando en suma el mismo modelo de desarrollo urbano.

La realidad es que el PGOU parte de dos alternativas (A y B) sustancialmente idénticas. Esta casi identidad de alternativas no se justificaría por el hecho de optar por un “modelo de actividad económica” frente a la “actividad inmobiliaria residencial, pues no es cierto que se reflejen distintos modelos, pues la clasificación y calificación de suelo es prácticamente la misma”.

DECIMOCUARTO: Respecto a la omisión de informes relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril, se afirma por la recurrente que <<Se concluye que la falta del informe es un vicio esencial determinante de nulidad. Ocurre, sin embargo, que lo que falta es un informe complementario. En realidad, se han emitido dos informes de carreteras de 28 de febrero de 2013 y 13 de marzo de 2014 en los que se imponen condiciones al desarrollo y en los que consta expresamente el sentido favorable del informe>>. Este argumento tampoco puede merecer favorable acogida, dado que la sentencia de la Sala es clara al afirmar que <<En el caso de autos el informe en cuestión no llegó a ser emitido dado que el acompañado con el escrito de contestación a la demanda, de fecha 13 de marzo de 2014, es concluyente cuando afirma "esta Demarcación de Carreteras considera que, para poder elevar un informe concluyente a la Dirección General de Carreteras, con la intención de que emita una resolución favorable, ha de modificarse la documentación aportada, incluyendo lo siguiente: [...]>>, describiendo

una serie de correcciones que al no ser incorporadas, equivalen a la ausencia de informe favorable, tal y como exige la Ley 2571988, de 29 de julio.

DECIMOQUINTO: En relación con la infracción relativa al informe que emitirán las Confederaciones Hidrográficas sobre la existencia de recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas que se deriven de los Planes, señala el escrito de interposición que <<Tal como recoge la sentencia, el informe existe y es favorable, basando la solución en que no se ha valorado la viabilidad del suministro para superficie verde y tampoco se tiene en consideración el suelo industrial.

La tesis que sostenemos gira sobre la exigencia real de este artículo: el informe se debe referir a las nuevas demandas de recursos hídricos.

El informe se refiere expresamente a que de la documentación presentada las nuevas demandas corresponderán a las derivadas de la construcción de 1091 viviendas. Lo que supondrá un refuerzo del sistema de abastecimiento y la construcción de un nuevo depósito.

La falta de mención que señala la Sala obedece a que la capacidad del suelo existente ya fue analizada en el Plan anterior>>.

Es cierto que el artículo 25.4 del TRLA, que se dice infringido requiere, en su párrafo 1º, la emisión por parte de las Confederaciones Hidrográficas de informe previo, <<sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de ... ordenación del territorio y urbanismo..., siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales ...>>. Sin embargo, tal regla general aparece modulada en los párrafos siguientes del mismo precepto:

1. Por una parte, en el párrafo segundo del precepto se impone la obligación expresa de tal informe previo, en relación a “la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas”, y, obvio es, que “tales demandas” sólo son aquellas “nuevas demandas” a las que se refiere el precepto como presupuesto fáctico para la imposición de tal concreta obligación: “Cuando los actos o planes de las Comunidades autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos ...”.

2. Por otra parte, el párrafo cuarto también resulta especialmente significativo, pues extiende tal obligación de informe “a los actos y ordenanzas que

aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias”, si bien, con una importante salvedad: “salvo que se trate de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica”.

Una interpretación sistemática del precepto nos lleva a considerar las expresadas modulaciones legales como excepciones a la obligación del informe preceptivo sobre la existencia de recursos hídricos suficientes, en el sentido de que el mismo no será exigible (1) ni cuando el acto o plan no contempla nuevas demandas de recursos hídricos, (2) ni cuando, en el ámbito local, el mismo acto u ordenanza sea un acto de aplicación de un previo instrumento de planeamiento que haya sido objeto de informe previo al respecto por parte de la Confederación Hidrográfica.

Sin embargo, tales modulaciones, no pueden ser aplicadas en el presente caso, dado que, como razona la sentencia <<En el supuesto de autos el informe existe, es de fecha 28 de noviembre de 2013, y además, es favorable con condicionantes. No obstante ello, la Asociación recurrente disiente de la validez del mismo al haberse emitido considerando exclusivamente el incremento de 1091 viviendas sin tener en cuenta los solares vacantes en suelo urbano consolidado ni las previsiones de construcción en suelo urbanizable no sectorizado.

Tal apreciación es correcta ya que expresa "en relación al abastecimiento, en la documentación presentada se deduce que las nuevas demandas corresponderán en esencia, a las derivadas de la construcción de 1.091 viviendas, cifrándose el incremento de la demanda anual en unos 0,84 hm. Dicho aumento significará la necesidad de refuerzo de todo el sistema de abastecimiento, así como la construcción de un nuevo depósito" y determina su insuficiencia habida cuenta el contenido del informe emitido por Canal de Isabel II Gestión con fecha 11 de julio de 2014 con ocasión de la 2ª Aprobación Inicial del Plan General en relación con las Fichas urbanísticas del Documento 111. Normas Urbanísticas y en el que se recoge la nueva clasificación que supone "el incremento de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable residencial propuesto asciende a un total de 189.153 m edificables, 11.700 m² edificables en suelo urbano no consolidado y 177.453 m² edificables en suelo urbanizable sectorizado, en los que se plantea la ejecución de un total de 1.100 viviendas, 71 en suelo urbano no consolidado y 1.029 en suelo urbanizable sectorizado. Por otro lado, se propone un aumento estimado de suelo destinado a usos terciario, industrial y dotacional de 278.094 m² edificables, 3.809 m² edificables en suelo urbano no consolidado y 274.285 m² edificables en

suelo urbanizable sectorizado, así como 34.396 m² de zona verde, 863 m² en suelo urbano no consolidado y 33.533 m² en suelo urbanizable sectorizado".

Así, tiene razón la pericial de la parte recurrente cuando afirma en su informe que no está evaluando la viabilidad del suministro de agua para superficie verde, que cifra en 42.558 m² derivada del mínimo legal de cesión de zona verde local en las zonas residenciales y tampoco se tiene en consideración el suelo industrial ni las actividades a desarrollar sobre el mismo por lo que no podemos dar por emitido o existente un informe favorable en relación con todos los elementos determinantes del planeamiento propuesto>>.

DECIMOSEXTO: En el motivo sexto del recurso, se impugna la conclusión de la sentencia en lo relativo a la falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del Plan.

En concreto, afirma la parte recurrente que <<la sentencia reconoce la existencia del informe de sostenibilidad económica, concluyendo que dicho informe contiene un balance fiscal alejado de conceptos particulares>>, concluyendo que <<Ciertamente, no nos parece que la solución a la que llega la Sala se cohoneste con la argumentación dada, y en especial, con la propia jurisprudencia indicada, en la cual nos podemos basar la estudiar la cuestión>>, llegando a señalar que <<en la propia sentencia se reconoce la inclusión de los distintos costes y el señalamiento de las fuentes de ingresos.>>

La jurisprudencia de este Tribunal (entre otras, STS de 20 de enero de 2016, SSTS de 27 y 28 de octubre de 2015, dictadas en los Recursos de casación 313/2014, 2180/2014 y 1346/2014), señalan que el art. 15 de la Ley 8/2007 incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el denominado Informe de sostenibilidad económica, documento complementario, pero no sustitutivo del Estudio Económico de la legislación autonómica. El referido Informe responde a un mandato con la finalidad de lograr un equilibrio entre las necesidades de implantación de infraestructuras y servicios y la suficiencia de recursos públicos y privados para su efectiva implantación y puesta en uso, funcionamiento y conservación. Se trata, en definitiva, de asegurar en la medida de lo posible y mediante una planificación adecuada, la suficiencia de recursos para hacer frente a los costes que la actuación ha de conllevar en orden a proporcionar un adecuado nivel de prestación de servicios a los ciudadanos.

En el presente caso, tal y como concluye la sentencia de instancia, examinada la memoria justificativa del Plan, de su contenido no puede deducirse un verdadero estudio, no ya de viabilidad en la ejecución, sino de sostenibilidad en el futuro y mientras dure la obligación de su mantenimiento y conservación de las infraestructuras y actuaciones en general, dado que se “limita a realizar un balance fiscal alejado de conceptos particulares pero fundamentales para el desarrollo del Plan General desde la perspectiva de las obligaciones económicas que para el consistorio conlleva su ejecución.”

DECIMOSÉPTIMO: De acuerdo con todo lo expuesto y rechazando la interpretación que mantiene la parte recurrente, consideramos que procede declarar como doctrina jurisprudencial que, atendidas las circunstancias del caso podía apreciar la Sala de instancia como causa de nulidad del plan el principio de sostenibilidad del desarrollo territorial urbano, el principio de distribución de beneficios y cargas, la inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en el Evaluación Ambiental Estratégica; la omisión de informes relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril y de la Confederación Hidrográfica sobre la existencia de recursos hídricos; y la falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del modelo territorial.

DECIMOCTAVO: La interpretación que se acaba de establecer conduce a la desestimación de las pretensiones que la parte deduce y precisa en el escrito de interposición del recurso, con apoyo en la interpretación defendida por la misma y que se ha rechazado.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico decimoséptimo: Desestimar el recurso de casación nº 2339/2017, interpuesto contra la sentencia estimatoria dictada el tres de febrero de dos mil diecisiete por la sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso número 814/2015, sostenido contra el Acuerdo de 26 de marzo de 2015 dictado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Pedrezuela, que queda firme; con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes interesadas e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

José Manuel Sieira Míguez.

Octavio Juan Herrero Pina,

Juan Carlos Trillo Alonso,

Wenceslao Francisco Olea Godoy,

César Tolosa Tribiño.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, **D. César Tolosa Tribiño**, estando la Sala reunida en audiencia pública; Doy fe.

NIG: 28079 13 3 2017 0003121
NÚMERO ORIGEN: PO 0000814 /2015
ÓRGANO ORIGEN: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.1 de MADRID

C0050

Núm. Secretaría: 581/17

TRIBUNAL SUPREMO
SALA TERCERA
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECRETARÍA: ILMA. SRA. D.^a MARÍA JESÚS PERA BAJO
RECURSO NÚM. RCA / 0002339 / 2017

RECURRENTE: LETRADO DE LA COMUNIDAD
RECURRIDO: PROCURADOR PALOMA ALEJANDRA BRIONES TORRALBA

DILIGENCIA.- En Madrid, a tres de octubre de dos mil dieciocho. Seguidamente se procede a notificar a las partes, por los medios telemáticos (servicio Lexnet) la resolución que antecede, haciéndoles saber que contra la misma NO CABE recurso ordinario alguno. Doy fe.

